



PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII

În cadrul competențelor neexclusive ale Uniunii, principiul subsidiarității, înscris în Tratatul privind Uniunea Europeană, definește condițiile în care Uniunea are prioritate de acțiune în raport cu statele membre.

TEMEI JURIDIC

Articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (Tratatul UE) și Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

OBIECTIVE

Exercitarea competențelor Uniunii Europene trebuie să respecte principiului subsidiarității și principiului proporționalității. În domeniile care nu țin de competența exclusivă a Uniunii Europene, principiul subsidiarității prevede protejarea capacității de decizie și de acțiune a statelor membre și legitimează intervenția Uniunii în cazul în care obiectivele unei acțiuni nu pot fi realizate în mod suficient de statele membre, ci pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii, „datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate”. Scopul includerii principiului subsidiarității în tratatele europene este, de asemenea, ca aceste competențe să fie exercitate cât mai aproape de cetățeni, în conformitate cu principiul proximității, prevăzut la articolul 10 alineatul (3) din Tratatul UE.

REALIZĂRI

A. Origine și evoluție istorică

Principiul subsidiarității a fost consacrat oficial de Tratatul de la Maastricht, care a introdus o referire la cel dintâi în Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul CE). Actul Unic European (1987) introdusese deja criteriul subsidiarității în politicile de mediu, însă fără a-l numi ca atare, în mod explicit. Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene a stabilit, în hotărârea sa din 21 februarie 1995 (T-29/92), faptul că principiul subsidiarității nu constituia, înainte de intrarea în vigoare a Tratatului privind Uniunea Europeană, un principiu general de drept potrivit căruia trebuia verificată legalitatea actelor comunitare.

Fără a modifica formularea referirii la principiul subsidiarității în articolul 5 al doilea paragraf renumerotat din Tratatul CE, Tratatul de la Amsterdam a anexat la Tratatul CE un „Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității”. Normele de aplicare care nu au fost prevăzute în tratate, dar care au fost aprobate în cadrul unei



perspective globale asupra aplicării principiului subsidiarității (Consiliul European din 1992 de la Edinburgh), au devenit obligatorii și verificabile din punct de vedere juridic.

Tratatul de la Lisabona a înscris principiul subsidiarității la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul UE și a abrogat articolul 5 din Tratatul CE, păstrându-i însă termenii. A fost, de asemenea, adăugată o referire explicită la dimensiunea regională și locală a principiului subsidiarității. În plus, Tratatul de la Lisabona a înlocuit Protocolul din 1997 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității cu un nou protocol având același titlu (Protocolul nr. 2), principala diferență fiind rolul parlamentelor naționale în controlul respectării principiului subsidiarității (a se vedea fișa [1.3.5](#)).

B. Definiție

Semnificația și finalitatea generală a principiului subsidiarității constau în atribuirea unui anumit grad de independență unei autorități subordonate față de o autoritate superioară, în special independența unei autorități locale față de puterea centrală. În consecință, se pornește de la distribuirea competențelor între diferitele niveluri de putere, principiu care constituie fundamentul instituțional al statelor cu structură federală.

Aplicat în cadrul Uniunii Europene, principiul subsidiarității servește drept criteriu ce reglementează exercitarea competențelor neexclusive ale Uniunii. Acesta exclude intervenția Uniunii în cazul în care o chestiune poate fi reglementată eficient de statele membre la nivel central, regional sau local și legitimează exercitarea competențelor Uniunii în cazul în care statele membre nu sunt în măsură să îndeplinească în mod satisfăcător obiectivele unei acțiuni preconizate, iar acțiunea la nivelul Uniunii poate aduce o valoare adăugată.

În temeiul articolului 5 alineatul (3) din Tratatul UE, intervenția instituțiilor Uniunii în numele principiului subsidiarității presupune îndeplinirea a trei condiții: (a) domeniul vizat nu trebuie să fie de competență exclusivă a Uniunii (competență neexclusivă); (b) obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod suficient de statele membre (necesitate); (c) acțiunea poate fi realizată mai bine, având în vedere amploarea și efectele sale, printr-o intervenție a Uniunii (valoare adăugată).

C. Sfera de aplicare

1. Delimitarea competențelor în cadrul Uniunii

Principiul subsidiarității se aplică doar domeniilor care intră sub incidența competențelor neexclusive împărțite între Uniune și statele membre. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona a delimitat mai exact competențele conferite Uniunii. Prima parte a titlului I din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) clasifică competențele Uniunii în trei categorii (competențe exclusive, competențe partajate și competențe de susținere) și stabilește lista domeniilor în care se aplică fiecărei categorii.

2. Unde se aplică principiul subsidiarității

Principiul subsidiarității privește toate instituțiile Uniunii și are o importanță practică în special în cadrul procedurilor legislative. Tratatul de la Lisabona a întărit rolul parlamentelor naționale și al Curții Europene de Justiție în controlarea respectării principiului subsidiarității. Acesta a introdus o referire explicită la dimensiunea



subnațională a principiului subsidiarității și, de asemenea, a consolidat rolul Comitetului Regiunilor și a deschis posibilitatea, lăsată la latitudinea parlamentelor naționale, ca parlamentele regionale care dispun de competențe legislative să participe la mecanismul de alertă timpurie ex ante.

D. Controlul din partea parlamentelor naționale

Potrivit articolului 5 alineatul (3) al doilea paragraf și articolului 12 litera (b) din TUE, parlamentele naționale verifică respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută în Protocolul nr. 2. Conform acestei proceduri („alerta timpurie” ex ante), menționată anterior, în termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ, orice parlament național sau orice cameră a unui parlament național poate adresa președinților Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu respectă principiul subsidiarității. Atunci când un aviz motivat este susținut de cel puțin o treime din voturile atribuite parlamentelor naționale (un vot pentru fiecare cameră în parlamentele bicamerale și două voturi pentru parlamentele unicamerale), proiectul trebuie reexaminat („cartonaș galben”). Instituția care se află la originea proiectului de act legislativ poate decide să-l mențină, să-l modifice sau să-l retragă, motivându-și hotărârea. În privința proiectelor de texte referitoare la cooperarea polițienească sau judiciară în materie penală, pragul este mai scăzut (un sfert din numărul voturilor). În cazul în care, în cadrul procedurii legislative ordinare, conformitatea unei propuneri legislative cu principiul subsidiarității este contestată cu cel puțin majoritatea simplă a voturilor atribuite parlamentelor naționale, iar Comisia decide să-și mențină propunerea, chestiunea este transmisă legislatorului (Parlamentul European și Consiliul), care se pronunță în primă lectură. Dacă apreciază că propunerea legislativă nu este compatibilă cu principiul subsidiarității, legislatorul o poate respinge cu o majoritate de 55 % din membrii Consiliului sau cu majoritatea voturilor exprimate în Parlamentul European („cartonaș portocaliu”).

Până în prezent, procedura „cartonașului galben” a fost declanșată de trei ori, iar procedura „cartonașului portocaliu” nu a fost utilizată niciodată. În mai 2012, a fost emis primul „cartonaș galben” pentru [o propunere de regulament al Comisiei Europene privind exercitarea dreptului de a introduce acțiuni colective în contextul libertății de stabilire și de liberă prestare a serviciilor \(„Monti II”\)](#)^[1]. 12 parlamente/camere naționale din 40 au considerat că textul propunerii nu respectă principiul subsidiarității. În final, Comisia și-a retras propunerea, susținând însă că principiul subsidiarității nu a fost încălcat. În octombrie 2013, 14 camere ale parlamentelor naționale din 11 state membre au emis un alt „cartonaș galben”, ca urmare a prezentării [propunerii de regulament privind crearea Parchetului European](#)^[2]. După analizarea avizelor motivate primite de la parlamentele naționale, Comisia a hotărât să [mențină propunerea](#)^[3], indicând că aceasta era în conformitate cu principiul subsidiarității. În sfârșit, în mai 2016, un al treilea „cartonaș galben” a fost prezentat de 14 camere din 11 state membre

[1] Propunere de regulament al Consiliului privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii (COM(2012)0130).

[2] Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European (COM(2013)0534).

[3] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și parlamentele naționale privind revizuirea Propunerii de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2 (COM(2013)0851).



împotriva [propunerii de revizuire a Directivei privind detașarea lucrătorilor](#)^[4]. Comisia a prezentat ample [motive](#)^[5] pentru menținerea propunerii, argumentând că aceasta nu încălca principiul subsidiarității, din moment ce detașarea lucrătorilor este, prin definiție, o chestiune transfrontalieră.

E. Controlul jurisdicțional

Respectarea principiului subsidiarității poate fi verificată a posteriori (după adoptarea actului legislativ) printr-o procedură de control jurisdicțional la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, după cum se precizează și în protocol. Cu toate acestea, instituțiile Uniunii au o marjă largă de apreciere proprie în aplicare a acestui principiu. În hotărârile sale din cauza [C-84/94](#) și [C-233/94](#), Curtea a precizat faptul că respectarea principiului subsidiarității se numără printre condițiile incluse în obligația de motivare a actelor comunitare, în conformitate cu articolul 296 din TFUE. Această cerință este deja satisfăcută atunci când respectarea principiului reiese în ansamblu din considerentele actului respectiv și a fost deja luată în considerare la examinarea acestuia. Într-o hotărâre mai recentă ([cauza C-547/14](#), *Philipp Morris*, punctul 218), Curtea a reafirmat că trebuie să verifice „dacă legiuitorul Uniunii putea considera, pe baza unor date solide, că obiectivul acțiunii preconizate putea fi realizat mai bine la nivelul Uniunii”. În ceea ce privește garanțiile procedurale și, în special, obligația de motivare în ceea ce privește subsidiaritatea, Curtea de Justiție a reamintit că respectarea acestei obligații „trebuie evaluată nu numai pe baza textului actului contestat, ci și pe baza contextului său și a circumstanțelor cazului individual” (punctul 225).

Statele membre pot introduce acțiuni în anulare în fața Curții împotriva unui act legislativ pe motive de încălcare a principiului subsidiarității în numele parlamentului lor național sau al unei camere a acestuia, în conformitate cu sistemul lor juridic. Acest tip de procedură poate fi deschisă și de Comitetul Regiunilor, împotriva actelor legislative pentru adoptarea cărora TFUE prevede consultarea sa.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European a fost la originea conceptului de subsidiaritate, propunând, la 14 februarie 1984, odată cu adoptarea proiectului Tratatului privind Uniunea Europeană, o dispoziție potrivit căreia, în cazurile în care tratatul conferă Uniunii o competență concurentă cu competențele statelor membre, acestea din urmă sunt îndreptățite să acționeze dacă Uniunea nu a adoptat un act normativ. De asemenea, propunerea insistă asupra faptului că Uniunea nu ar trebui să intervină decât în cazul acelor sarcini care pot fi îndeplinite mai eficient în comun decât dacă statele ar acționa separat.

Parlamentul a reluat aceste propuneri în numeroase rezoluții (de exemplu cele din 23 noiembrie 1989, 14 decembrie 1989, 12 iulie 1990, 21 noiembrie 1990 și 18 mai 1995), în care își reafirma sprijinul față de principiul subsidiarității.

[4] Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (COM(2016)0128).

[5] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și parlamentele naționale privind propunerea de directivă de modificare a Directivei privind detașarea lucrătorilor în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2 (COM(2016)0505).



A. Acordurile interinstituționale

Parlamentul European a adoptat o serie de măsuri pentru a-și îndeplini rolul care îi revine în temeiul tratatelor în ceea ce privește aplicarea principiului subsidiarității. Astfel, Regulamentul de procedură al Parlamentului dispune, la articolul 42, că, „pe durata examinării unei propuneri legislative, Parlamentul acordă o atenție deosebită respectării drepturilor fundamentale, precum și a principiilor subsidiarității și proporționalității”. Comisia pentru afaceri juridice este comisia parlamentară cu responsabilitate orizontală pentru monitorizarea respectării principiului subsidiarității. În acest sens, Comisia elaborează în mod regulat un raport privind rapoartele anuale ale Comisiei privind subsidiaritatea și proporționalitatea.

La 25 octombrie 1993, Consiliul, Parlamentul și Comisia au semnat un acord interinstituțional în care cele trei instituții își exprimă clar voința de a progresa energetic pe această cale, angajându-se astfel să respecte principiul subsidiarității. Acordul definește, prin intermediul unor proceduri de reglementare a aplicării principiului subsidiarității, modalitățile de exercitare a competențelor pe care tratatele le conferă instituțiilor Uniunii, astfel încât să poată fi îndeplinite obiectivele prevăzute de tratate. Comisia s-a angajat să țină cont de principiul subsidiarității și să demonstreze respectarea acestuia. Același lucru va reveni și Parlamentului și Consiliului, în cadrul competențelor ce le sunt conferite.

În conformitate cu [Acordul interinstituțional pentru o mai bună legiferare](#) din aprilie 2016^[6] (care înlocuiește Acordul din decembrie 2003 și Abordarea comună interinstituțională a evaluării impactului din noiembrie 2005), în expunerile de motive Comisia trebuie să explice măsurile propuse din perspectiva principiului subsidiarității și să țină seama de acesta în analizele de impact pe care le realizează. În plus, conform [Acordului-cadru din 20 noiembrie 2010](#)^[7], Parlamentul și Comisia se angajează să coopereze cu parlamentele naționale pentru a le facilita exercitarea puterii lor de control în privința principiului subsidiarității.

B. Rezoluțiile Parlamentului European

Parlamentul European susținuse deja, în [rezoluția sa din 13 mai 1997](#)^[8], că principiul subsidiarității este o normă juridică obligatorie, amintind că aplicarea acestuia nu ar trebui să creeze obstacole pentru exercitarea competențelor exclusive ale Uniunii și nici nu ar trebui să implice o contestare a acquis-ului comunitar. În [rezoluția sa din 8 aprilie 2003](#)^[9], Parlamentul a precizat că ar fi de preferat ca soluționarea controverselor să survină la nivel politic, luând însă act de propunerile Convenției pentru viitorul Europei referitoare la instituirea unui „mecanism de alertare timpurie” a parlamentelor naționale

[6]Acord interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare, JO L 123, 12.5.2016, p. 1.

[7]Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisie (JO L 304, 20.11.2010, p. 47).

[8]Rezoluția Parlamentului European privind raportul Comisiei către Consiliul European - „O mai bună legiferare 1997”, JO C 98, 9.4.1999, p. 500.

[9]Rezoluția Parlamentului European referitoare la raportul Comisiei către Consiliul European privind o mai bună legiferare 2000 (în conformitate cu articolul 9 din Protocolul la Tratatul CE privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității) și cu Raportul Comisiei către Consiliul European privind o mai bună legiferare 2001 (în conformitate cu articolul 9 din Protocolul la Tratatul CE privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității), JO C 64 E, 12.3.2004, p. 135.



în privința subsidiarității. Acesta a fost de fapt consacrat în Tratatul de la Lisabona (a se vedea mai sus și fișa [1.3.5](#)).

În [rezoluția sa din 13 septembrie 2012](#)^[10], Parlamentul salută asocierea, în mai mare măsură, a parlamentelor naționale la controlul propunerilor legislative în contextul principiilor subsidiarității și proporționalității și propune examinarea mijloacelor de eliminare a eventualelor obstacole care împiedică implicării parlamentelor naționale în mecanismul de control al subsidiarității.

În cea mai recentă [rezoluție a sa pe această temă, din 18 aprilie 2018](#)^[11], Parlamentul a remarcat creșterea accentuată a numărului de avize motivate prezentate de parlamentele naționale, ceea ce evidențiază implicarea lor tot mai mare în procesul decizional al Uniunii. Parlamentul a salutat, de asemenea, interesul parlamentelor naționale în a adopta un rol mai proactiv, prin utilizarea unei proceduri de tip „carte verde”. În acest sens, a recomandat utilizarea deplină a instrumentelor existente care permit parlamentelor naționale să participe la procesul legislativ fără a crea noi structuri instituționale și administrative.

Roberta Panizza
04/2019

[10]Rezoluția Parlamentului European din 13 septembrie 2012 privind cel de al 18-lea raport cu tema „O mai bună legiferare” – Aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (2010), JO C 353E, 3.12.2013, p. 117.

[11]Rezoluția Parlamentului European din 18 aprilie 2018 referitoare la rapoartele anuale 2015-2016 privind subsidiaritatea și proporționalitatea, Texte adoptate, [P8_TA\(2018\)0120](#).

